



RAPPORT & AVIS N°08/2014

Saisines portant sur l'ensemble des textes constituant le dispositif ISA de lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, à savoir :

- l'avant-projet de loi du pays portant modification de l'affectation de la taxe de consommation intérieure sur les produits du cru et de fabrication artisanale,
- le projet de délibération modifiant les taux de la taxe de consommation intérieure,
- le projet de délibération modifiant la délibération n°79 du 15 juin 2005 relative à la lutte contre le tabagisme,
- le projet de délibération modifiant la délibération n°293 du 14 janvier 1992 réglementant les prix de vente des tabacs, cigares et cigarettes,
- le projet de délibération modifiant la délibération n°264 du 24 novembre 2001 portant création de l'agence sanitaire et sociale de Nouvelle-Calédonie.

Présentés par :

Les présidents des commissions :

M. Jean-Claude BRESIL, CDEFB

Mme Micheline ROLLY, CSPS

Les vice-présidents des commissions :

M. Jean-Pierre FLOTAT, CDEFB

M. Jean SAUSSAY, CSPS

Les rapporteurs des commissions :

M. Jean-Louis VEYRET, CDEFB

M. Alain GRABIAS, CSPS

Dossier suivi par :

Mlles Christelle DENAT, Caroline SIRET et

Laure TRABELSI, chargées d'études.

Adoptés en commission, le 12 février 2014,

Adoptés en Bureau, le 26 février 2014,

Présentés en Séance Plénière le 28 février 2014.

Le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération modifiée n° 03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n° 04-CES/2010 du 28 mai 2010, portant règlement intérieur du conseil économique, social et environnemental,

A été saisi le 3 janvier 2014 par le président du gouvernement de l'ensemble des textes constituant le dispositif ISA de lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, à savoir :

- *l'avant-projet de loi du pays portant modification de l'affectation de la taxe de consommation intérieure sur les produits du cru et de fabrication artisanale, faisant l'objet de l'avis n°03/2014,*
- *le projet de délibération modifiant les taux de la taxe de consommation intérieure, faisant l'objet de l'avis n°04/2014,*
- *le projet de délibération modifiant la délibération n°264 du 24 novembre 2001 portant création de l'agence sanitaire et sociale de Nouvelle-Calédonie, faisant l'objet de l'avis n°05/2014,*
- *le projet de délibération modifiant la délibération n°293 du 14 janvier 1992 réglementant les prix de vente des tabacs, cigares et cigarettes, faisant l'objet de l'avis n°06/2014*
- *le projet de délibération modifiant la délibération n°79 du 15 juin 2005 relative à la lutte contre le tabagisme, faisant l'objet de l'avis n°07/2014,*

A reçu un délai supplémentaire de 15 jours décidé par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie par lettre en date du 29 janvier 2014,

Le bureau du conseil économique, social et environnemental a confié aux commissions du développement économique, de la fiscalité et du budget, ainsi que de la santé et de la protection sociale le soin d'instruire ce dossier,

Elles se sont réunies à plusieurs reprises pour auditionner le membre du gouvernement, les représentants des services ainsi que les professionnels concernés par ce sujet, à savoir :

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
13/01/2014	- Monsieur Patrice MUSSARD , directeur des services fiscaux de la Nouvelle-Calédonie, - Monsieur Patrick MISSORI , chargé de communication de la direction régionale des douanes de la Nouvelle-Calédonie, accompagné de madame Danielle CARRERE , représentant la fiscalité des douanes.
16/01/2014	- Docteur Bernard ROUCHON , directeur de l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie, accompagné de monsieur Patrice HOAREAU responsable du programme « addicto », - Sœur Yvette DUFRAICHE , présidente de l'association pour la prévention des abus d'alcool, accompagnée de Madame Nathalie FRANCOIS , directrice.
20/01/2014	- Madame Sylvie ROBINEAU , membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, notamment en charge d'animer et de contrôler le secteur de la santé, accompagnée de madame Cécile OROSCO , collaboratrice et de madame Sandrine MULLER , assistante.
21/01/2014	- Madame Sylvie JOUAULT , responsable du syndicat des importateurs et des distributeurs de Nouvelle-Calédonie, accompagnée de Monsieur David GUYENNE , membre du bureau, - Monsieur Jean-Pierre CUENET , président du syndicat des restaurants, bars et discothèques de Nouvelle-Calédonie.
Lesquels ont apporté un précieux concours aux travaux du conseil économique, social et environnemental dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-joint. Par ailleurs, l'association FO-consommateurs, la gendarmerie nationale, le syndicat des commerçants, l'association UFC-Que choisir, l'association Entreprise & Prévention NC, la société Le Froid, la Grande Brasserie de Nouvelle-Calédonie (GBNC), ainsi que la fédération des professionnels libéraux de la santé (FPLS) ont transmis leurs observations par écrit.	
28/01/2014	Réunion de travail n°1
29/01/2014	Réunion de travail n°2
03/02/2014	Réunion de travail n°3
04/02/2014	Réunion de synthèse n°1
07/02/2014	Réunion de synthèse n°2
12/02/2014	Réunion d'examen & d'approbation en commission
26/02/2014	BUREAU
28/02/2014	SÉANCE PLÉNIÈRE
12	13

SOMMAIRE

I – PRÉSENTATION DE LA PHILOSOPHIE DU PLAN ISA

A. Les piliers du plan

1. *La prévention et le soin*
2. *La répression*
3. *L'accessibilité du produit*
4. *Le financement*

B. Le plan d'action

1. *Les mesures fiscales*
2. *Les mesures organisationnelles*
3. *Les mesures opérationnelles*

C. Les textes sur lesquels le CESE est saisi

II – AVIS 03/2014 RELATIF A L'AVANT PROJET DE LOI DU PAYS PORTANT MODIFICATION DE L'AFFECTATION DE LA TAXE DE CONSOMMATION INTERIEURE SUR LES PRODUITS DU CRU ET DE FABRICATION LOCALE

AVIS 04/2014 RELATIF AU PROJET DE DELIBERATION MODIFIANT LES TAUX DE LA TAXE DE CONSOMMATION INTERIEURE

A. Présentation des mesures fiscales

1. *Loi du pays portant modification de l'affectation de la taxe de consommation intérieure sur les produits du cru et de fabrication locale*
2. *Projet de délibération modifiant les taux de la taxe de consommation intérieure*

B. Observations

C. Recommandations

D. Position de l'institution sur les avis 03/2014 et 04/2014

III – AVIS 05/2014 RELATIF AU PROJET DE DELIBERATION MODIFIANT LA DELIBERATION n°293 DU 14 JANVIER 1992 REGLEMENTANT LES PRIX DE VENTE DES TABACS, CIGARES ET CIGARETTES

A. Présentation de la mesure

B. Observations

1. *La précocité de la consommation*
2. *Cigarettes, tabac à rouler et à pipes, cigares et cigarillos*
3. *La réduction de la consommation par l'augmentation du prix*
4. *L'affectation de la recette supplémentaire*
5. *La consommation de produits moins onéreux, plus nocifs*

C. Recommandations

D. Position de l'institution sur l'avis n°05/2014

IV – AVIS 06/2014 RELATIF AU PROJET DE DELIBERATION MODIFIANT LA DELIBERATION N°264 DU 24 NOVEMBRE 2001 PORTANT CREATION DE L'AGENCE SANITAIRE ET SOCIALE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

A. Présentation de la mesure

- *La mise en place d'un fonds spécifique dénommé « fonds addictologie »*
- *La création d'un « comité de pilotage » nommé « comité ISA »*

- *L'intégration des directeurs provinciaux des affaires sanitaires et sociales au conseil d'administration de l'ASS-NC*

B. Observations

C. Recommandations

D. Position de l'institution sur l'avis 06/2014

V – AVIS 07/2014 PORTANT SUR LE PROJET DE DELIBERATION MODIFIANT LA DELIBERATION N°79 DU 15 JUIN 2005 RELATIVE A LA LUTTE CONTRE LE TABAGISME ET L'ALCOOLISME

A. Présentation de la mesure

- 1. La lutte contre le tabagisme*
- 2. La lutte contre l'alcoolisme*
- 3. Les sanctions*

B. Observations

- 1. limiter l'attrait du tabac*
- 2. la lutte contre l'alcoolisme*
 - *De manière générale*
 - *Sur la publicité et la promotion de l'alcool*
 - *Sur la quantité*
 - *Sur les espaces de vente*
- 3. les sanctions*

C. Recommandations

- *Concernant les sanctions*
- *Concernant la lutte contre l'alcoolisme*

D. Position de l'institution sur l'avis 07/2014

VI – OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE PORTEE GENERALE

A. Observations

- 1. Le constat de la mise en œuvre d'un plan extrêmement coercitif*
- 2. Une prévention à grande échelle en demi-teinte eu égard au défaut d'application de l'existant*
- 3. La problématique du mille-feuilles de compétences*
 - *L'harmonisation provinciale des heures de fermeture de la vente d'alcool*
 - *La mise en œuvre de la répression*
- 4. Les consultations des acteurs*
- 5. La mise en œuvre d'un suivi des mesures proposées*
 - *L'absence de l'exploitation des données spécifiques*
 - *La création d'un observatoire de la santé*
 - *Le renforcement des moyens humains de la direction des affaires économiques de la Nouvelle-Calédonie (DAE-NC)*

B. Recommandations

- 1. Le renforcement nécessaire des moyens humains et matériels*
 - *L'augmentation nécessaire du nombre des agents de la DAE-NC*
 - *Le suivi des mesures proposées à l'issue de leur éventuelle adoption*
 - *Le renforcement de l'application de l'existant*
- 2. Le bien-fondé d'une sécurisation de la santé publique en Nouvelle-Calédonie*
- 3. La prise en compte d'éléments complémentaires*

VII – CONCLUSION GLOBALE



Conformément à la loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est notamment compétente en matière de :

- **impôts, droits et taxes perçus au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie ; création ou affectation d'impôts et taxes au profit de fonds destinés à des collectivités territoriales, d'établissements publics ou d'organismes chargés d'une mission de service public ; création d'impôts ; réglementation relative aux modalités de recouvrement, au contrôle et aux sanctions (article 22-1°) ;**
- **protection sociale, hygiène publique et santé (article 22-4°) ;**
- **commerce des tabacs (article 22-30) ;**
- **règles relatives à l'assiette et au recouvrement des impôts, droits et taxes de toute nature (article 99 alinéa 2-2°).**

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen du présent plan ISA.

I – PRÉSENTATION DE LA PHILOSOPHIE DU PLAN ISA

20% des décès enregistrés en Nouvelle-Calédonie ont comme cause l'alcool et le tabac. Malgré les réglementations adoptées en 2005¹ visant à diminuer les consommations d'alcool et de tabac et, en dépit des mesures relatives à l'interdiction de fumer dans les lieux publics ainsi qu'à l'augmentation du prix du tabac, la consommation de ces produits augmente et génère des maux sociétaux comme par exemple :

- 60% des accidents mortels de la route sont dus à une consommation abusive d'alcool ;
- 80% des violences subies par les femmes ont comme déclencheur l'alcool ;
- 75% des délits commis sont effectués sous l'emprise de l'alcool, dont 6 homicides ou tentatives sur 13 ;

Depuis 2005, ces produits sont consommés par une population de plus en plus jeune, tel que démontré dans le tableau ci-dessous.

Evolution de l'expérimentation de tabac et d'alcool entre 2005 et 2010² :

	2005 ⁽³⁾	2010 ⁽¹⁾
TABAC		
1 ^{ère} expérimentation	Avant 12 ans : 11,9% ⁽⁴⁾	Avant 12 ans : 13%
Age moyen ou médian des 1 ^{ères} expérimentations	14 - 15 ans	12 - 13 ans
ALCOOL		
1 ^{ère} expérimentation	13 ans : 10%	11 ans : 20%
Age moyen ou médian des 1 ^{ères} expérimentations	16 ans	13 ans

¹ **Délibération n°79 du 15 juin 2005** relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme parue au JONC le 28 juin 2005.

² Source : <http://www.ass.nc/themes/addictologie/plan-isa>

Face à cette consommation d'alcool banalisée mais également compte tenu du rajeunissement des consommateurs de tabac, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie élabore depuis plus d'un an un plan d'action visant à modifier les comportements et les normes sociales attachés à l'alcool et au tabac en **Informant**, en **Sensibilisant** et en **Agissant**, en cohérence :

- d'une part, avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS) qui préconise entre autres de :
 - régler la disponibilité de l'alcool, y compris l'âge minimum pour en acheter, les horaires de vente et la densité des débits de boisson ;
 - réduire la demande d'alcool par les mécanismes de taxation et d'établissement des prix ;
 - régler efficacement la commercialisation des boissons alcoolisées, notamment en édictant les règles appropriées pour la publicité ou le parrainage d'événements culturels et sportifs, ou en les interdisant ;
 - mettre en place la formation des acteurs, promouvoir la communication, établir des bilans des dispositifs mis en œuvre, développer la prévention, etc³.

- d'autre part, avec le ministère de la santé qui recommande de :
 - revoir la politique fiscale des produits du tabac afin d'en augmenter le coût ;
 - appliquer l'interdiction de toute publicité, promotion et exposition sur le lieu de vente des produits du tabac, etc⁴.

A. Les piliers du plan

Le plan ISA se livre à l'exercice complexe de parvenir à un équilibre entre la prévention, la répression et l'accessibilité à ces produits, l'ensemble devant former un canevas cohérent et global.

1. La prévention et le soin

Incontournable dans un tel plan, pour reculer l'âge des premières expériences, modifier la vision banalisée de l'alcool ainsi que pour prendre en charge les patients, ce volet doit aboutir à une consolidation du système préventif par l'amélioration du réseau des acteurs concernés par l'addictologie, la délocalisation des consultations addictologiques, l'augmentation des moyens médicaux.

2. La répression

Fondamentale dans l'application de la loi, la répression doit dissuader les usagers d'outrepasser les règles. Le renforcement des moyens techniques (cellules de dégrisement, radars, etc.) et humains grâce à l'extension des compétences des polices municipales, la multiplication des contrôles et la verbalisation de la commercialisation illicite constitue ce second pilier.

³ Deuxième rapport du comité OMS d'experts des problèmes liés à la consommation d'alcool.

⁴ Propositions pour une nouvelle politique de lutte contre le tabac, rapport au ministre du travail, de l'emploi et de la santé, février 2012.

3. L'accessibilité du produit

Il convient de modifier les comportements en rendant l'alcool et le tabac difficile d'accès, au motif qu'il ne s'agit pas de produits courants. Constituant le cœur du plan ISA, les mesures prévoient entre autre des augmentations des prix de ces produits ainsi que des circuits de distributions différents.

4. Le financement

Ces trois volets s'articulent autour d'un fonds de lutte contre les addictions abondé par l'augmentation de la taxe à la consommation intérieure. Ce fonds figurera au budget de l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie (ASS-NC) et sera géré par un comité de pilotage créé au sein de l'ASS-NC.

B. Le plan d'action

Plus concrètement, le plan ISA est mis en œuvre à travers de nombreuses mesures fiscales, organisationnelles et opérationnelles ayant toutes comme objectifs de lutter contre les consommations abusives d'alcool et de réduire l'usage du tabac.

1. Les mesures fiscales

Un projet de texte vise à réduire la consommation de l'alcool en modifiant fortement le taux de la taxe de consommation intérieure (TCI) afin d'augmenter le prix des produits alcooliques.

➤ *Produit de l'augmentation de la taxe : environ 2 milliards de F.CFP/an.*

Par ailleurs, la réduction de la consommation du tabac sera incitée grâce à une importante hausse de son coût, notamment concernant le tabac à rouler de même que les franchises autorisées en *duty-free* seront diminuées.

➤ *Produit de l'augmentation de la taxe : environ 2 milliards de F.CFP/an.*

2. Les mesures organisationnelles

Le fonds de lutte contre les addictions, alimenté par l'augmentation de la TCI ci-dessus mentionnée, sera géré par un comité de pilotage créé au sein de l'ASS-NC qui nécessite de fait une modification de ses statuts. Ainsi, il est proposé de revoir l'affectation de la hausse de la TCI auprès de cette agence.

En outre, il convient de renforcer la formation des professionnels concernés, la mise en réseaux des acteurs, l'augmentation de places en soins post cure, ainsi que la création d'un observatoire destiné à améliorer les connaissances et à promouvoir une communication plus efficace. Des postes supplémentaires sont également suggérés dans l'objectif de s'assurer du respect des mesures opérationnelles concernant le tabac et l'alcool.

3. Les mesures opérationnelles

Celles-ci portent d'une part sur le renforcement de la répression afin d'appliquer la réglementation existante, et d'autre part, sur l'augmentation des moyens des compétences des polices municipales **pour lutter contre la consommation d'alcool chez les mineurs**, sur la création de cellules de dégrisement et de fourrières.

S'y ajoutent l'institution d'un seuil de 0° d'alcoolémie notamment pour les titulaires de moins de deux ans du permis de conduire et l'installation de dispositif antidémarrage par éthylotest électronique en lieu et place des amendes pour conduite en état d'ivresse.

Sont également prévues les nouvelles conditions liées à la vente de tabacs et de boissons alcooliques dans les commerces notamment concernant les aménagements des espaces de vente, l'interdiction des publicités et de visibilité de ces produits.

A cette restriction physique des lieux de vente s'ajoutera une quantité maximum d'achat par passage en caisse durant les matinées seulement. Il est par ailleurs demandé une harmonisation des réglementations provinciales en matière de débits de boisson et l'application de tarifs inférieurs pour les boissons non alcooliques.

C. Les textes sur lesquels le CESE est saisi

Bien que se prononçant sur l'intégralité du plan ISA, le conseil économique, social et environnemental a été saisi sur les textes suivants :

- ***l'avant-projet de loi du pays portant modification de l'affectation de la taxe de consommation intérieure sur les produits du cru et de la fabrication locale*** ainsi que ***le projet de délibération modifiant les taux de la taxe de consommation intérieure*** faisant l'objet des avis n°03 et n°04/2014,
- ***le projet de délibération modifiant la délibération n°293 du 14 janvier 1992 réglementant les prix de vente des tabacs, cigares, et cigarettes***, étudié dans l'avis n°05/2014,
- ***le projet de délibération modifiant la délibération n°264 du 24 novembre 2001 portant création de l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle Calédonie*** abordé dans l'avis n°06/2014,
- ***le projet de délibération modifiant la délibération n°79 du 15 juin 2005 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme*** transcrit dans l'avis n°07/2014.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis de l'institution.

Par ailleurs, le plan ISA est également constitué d'autres mesures, à savoir :

- le ***projet d'arrêté*** modifiant l'arrêté n°1859 du 13 juillet 1989 relatif aux conditions d'application de la délibération n°62/CP du 10 mai 1989 portant sur les franchises en duty-free,
- le ***projet de résolution*** adressé à l'Etat relatif à la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme en Nouvelle-Calédonie,
- le ***projet de vœu*** relatif à l'harmonisation provinciale en matière de réglementation concernant les débits et les ventes de boissons alcoolisées.

II – AVIS 03/2014 RELATIF A L'AVANT PROJET DE LOI DU PAYS PORTANT MODIFICATION DE L'AFFECTATION DE LA TAXE DE CONSOMMATION INTERIEURE SUR LES PRODUITS DU CRU ET DE FABRICATION LOCALE
AVIS 04/2014 RELATIF AU PROJET DE DELIBERATION MODIFIANT LES TAUX DE LA TAXE DE CONSOMMATION INTERIEURE

L'alcool fait partie des produits de consommation les plus fortement taxés dans le monde, avec un taux d'imposition dépassant souvent la moitié du prix de vente au détail.

Dans le cadre du plan ISA, la Nouvelle-Calédonie souhaite, d'une part, rendre l'accès à ces produits plus difficile, d'autre part, corriger la norme sociale banalisant la consommation d'alcool et réduire cette dernière en augmentant les taux de la TCI sur les boissons alcooliques, à l'exception de celles destinées aux touristes, et de celles importées par les restaurateurs, les bars et les hôteliers.

Cette revalorisation aboutirait à une hausse de 20% à la sortie du port du prix des boissons alcoolisées importées, à une hausse du prix des boissons localement produites, ainsi qu'à une plus-value comprise entre 1,5 et 2,2 milliards de F.CFP destinée, entre autre, à la mise en œuvre du plan ISA.

En effet, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie propose d'utiliser les recettes supplémentaires pour financer le fonds d'intervention créé au sein de l'agence sanitaire et sociale de Nouvelle-Calédonie (ASSNC) visant, entre autre, à lutter contre les addictions.

A. Présentation des mesures fiscales

1. Loi du pays portant modification de l'affectation de la taxe de consommation intérieure sur les produits du cru et de fabrication locale

La loi du pays portant modification de l'affectation de la TCI sur les produits du cru et de fabrication locale prévoit l'insertion de l'article Lp 683 au sein du code des impôts⁵, ainsi rédigé :

« Le produit de la taxe de consommation intérieure perçue par le payeur de la Nouvelle-Calédonie à compter du 31 mars 2014, quelle que soit la date du fait générateur, est affecté :

- pour 50% au profit de l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie ;*
- pour 50% au profit de la Nouvelle-Calédonie. »*

Des arrêtés émanant du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie préciseront les modalités de mise en œuvre de cette réglementation.

Le rendement total prévu, évalué *a minima* à plus de 4,5 milliards de F.CFP, sera affecté pour moitié à l'ASSNC, la recette de la TCI permettant d'accroître les actions de prévention, (création de postes d'éducateurs spécialisés,

⁵ Au titre V de la partie III du livre I, avant la section 1.

développement du réseau de prévention et de soins de l'ASSNC, investissement pour la sécurité routière, etc.).

La Nouvelle-Calédonie sera affectataire de l'autre moitié du rendement.

Ce projet de loi du pays, s'associe à un projet de délibération augmentant les taux de la taxe afin, entre autres, de diminuer la consommation abusive d'alcool.

2. Projet de délibération modifiant les taux de la taxe de consommation intérieure

Instituée en 1910⁶, la TCI fut par la suite modifiée à plusieurs reprises. La spécificité de cette taxe est qu'elle s'applique aux alcools de moins de 20° (vin, bière, etc.) directement au litre ; au-delà de 20° (vodka, liqueurs, whisky, etc.) l'application est au litre d'alcool pur.

Le régime actuel résulte notamment de la délibération n°188 du 23 janvier 1981 sur le régime fiscal des boissons alcooliques et produits à base d'alcool modifiant la délibération du 12 décembre 1910, mais également de la délibération n°145 du 27 décembre 1990⁷.

Le régime à l'import et les taux de la TCI étaient jusqu'alors fixés par la délibération n°090 du 26 juillet 2000⁸ et la délibération n°091 du 26 juillet 2000⁹ fixant les modalités d'octroi des régimes fiscaux privilégiés à l'importation.

Dans le cadre du plan ISA, l'augmentation du taux de la TCI doit aboutir, à l'importation, à une hausse de 20% sur le prix de revient des boissons alcooliques à la sortie du port (hors boissons importées par les restaurateurs, les bars et les hôteliers).

De fait, en se basant sur une importation annuelle constante, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie prévoit un impact fiscal de 1,4 milliard de F.CFP.

Cette augmentation vise également les produits de fabrication locale, essentiellement alimentée par la production de bière.

Pour exemple, le tarif de la TCI actuellement en vigueur pour un litre de bière est de 36,30 F.CFP. Dans le cadre du plan ISA, la TCI sur le litre de bière serait augmentée à 126 F.CFP (auquel s'ajoutera la taxe sur les alcools et tabacs)¹⁰.

Egalement, le projet de délibération instaure une hausse de 10% du tarif applicable au rhum fabriqué localement¹¹, dans le but d'annuler la différence de tarification actuelle entre le rhum issu de la transformation d'alcool éthylique importé, et le rhum à base de canne à sucre locale.

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie propose que ces mesures entrent en vigueur le 31 mars prochain.

6 Délibération du conseil général du 12 décembre 1910.

7 Relative au budget 1991 du territoire.

8 Portant réforme de la fiscalité douanière et fixant le tarif des douanes en Nouvelle-Calédonie.

9 Modifiant la délibération modifiée n° 069/CP du 10 octobre 1990.

10 Articles 3 et 4 du projet de délibération.

11 Articles 3 et 4 du projet de délibération.

B. Observations

En ce qui concerne la lutte contre l'alcoolisme, l'organisation mondiale de la santé explique :

« Le Comité a estimé que **les taxes sur l'alcool constituaient une stratégie extrêmement rentable pour abaisser la fréquence des problèmes liés à l'alcool**, stratégie pouvant être justifiée en faisant valoir qu'elle permet de récupérer les coûts associés aux méfaits de l'alcool. Il est probable que la taxation soit une mesure plus rentable pour réduire les problèmes liés à l'alcool que d'autres politiques en matière d'alcool, **en particulier dans les pays ayant une proportion élevée de modes de consommation dangereux**. La modification des taxes, si elle est encore efficace, ne constitue peut-être **pas la meilleure chose à faire dans les pays qui ont moins de problèmes et où des interventions en direction de groupes de population particuliers peuvent être plus rentables**. Toutefois, même dans ces pays-là, la diminution des prix de l'alcool ou l'augmentation du revenu disponible pourraient réduire l'efficacité de ces autres politiques. »¹²

Alors que la TCI est actuellement au profit exclusif de la Nouvelle-Calédonie, la loi du pays prévoit de l'affecter pour moitié à l'ASSNC.

Par ce projet de texte, le conseil économique, social et environnemental remarque que l'idée réside dans l'augmentation des recettes tout en diminuant la consommation. Le rendement estimé est de l'ordre de 2,2 milliards de F.CFP, régimes intérieur et importation confondus.

Ainsi, le code des impôts prévoira que cette taxe obéisse à une classification qui lui est annexée. Organisée par catégorie d'alcool, les taux de la taxe sont similaires, que le régime soit intérieur ou à l'importation, mais la tarification peut varier selon le degré d'alcool.

A ce titre, la direction générale des douanes a réalisé une étude dégageant des taux pour chaque produit afin d'obtenir une augmentation du rendement de la taxe de 20%.

C'est la raison pour laquelle il y a des variations importantes entre certains alcools de plus ou moins bonne qualité.

De fait, la TCI sur les alcools bas de gamme peut subir jusqu'à 70% d'augmentation, bien qu'à la sortie du port le prix au litre, (ou à la bouteille selon l'alcool), ait une hausse finale de 20%.

Le conseil économique, social et environnemental rappelle par ailleurs, que la taxation du régime intérieur et celui de l'importation sont régis par un texte unique de 1990, modifié en 2000, et observe à ce titre, que l'efficacité de ces dispositions fiscales n'a pas été mesurée.

Ainsi, concernant les moyens de prévention, l'ASSNC étant d'ores et déjà dotée de la taxe sur les alcools et tabacs (TAT3S), soit 3,732 milliards de F.CFP en 2013, lui affecter 50% de la recette des taxes revalorisées constituerait une source substantielle de revenus, n'ignorant pas que le coût des problèmes de santé publique générés par ces produits est supérieur à la recette issue des taxes.

¹² Dans son *plan d'action 2012-2020*, l'OMS si elle recommande de ne pas abaisser les taxes sur l'alcool, elle préconise de majorer la fiscalité et de taxer de façon proportionnelle les alcools plus forts et de favoriser la baisse des coûts des produits non alcoolisés.

Par ailleurs, le conseil économique, social et environnemental constate que certaines mesures sont aisément contournables. De fait, l'augmentation des taxes, au lieu de diminuer la consommation d'alcool, risque d'inciter les classes les plus précaires et les consommateurs ayant une addiction à se tourner vers des produits de substitution plus nocifs à la santé, nonobstant le fait que les alcools forts seront moins lourdement imposés que la bière.

Pour la bière locale, le montant de la taxe au litre, TCI et TAT3S confondues, serait de 138 F.CFP contre 48 F.CFP aujourd'hui, soit 800 millions de F.CFP de recette fiscale supplémentaire sur une année pleine.

L'ensemble des producteurs d'alcool sera tenu de réaliser mensuellement une déclaration et de liquider la TCI. Toutefois, cette liquidation se fera en fonction des alcools fabriqués sachant que 99,9% de la taxe est composée par le rendement que procure la production de bière (15,4 millions de litres ont été produits en 2012).

C'est la raison pour laquelle le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie souhaite principalement taxer cette boisson et non la production d'autres alcools à vocation plus touristique, telles que les liqueurs.

Pour l'alcool importé, à l'exception des importations réalisées par les restaurants, les bars et les hôtels soumis au taux actuel, l'augmentation de 20% du prix de revient à la sortie du port équivaldrait à une recette estimée à un peu plus de 1 milliard de F.CFP sur une année pleine.

Ainsi, en ce qui concerne le whisky, le prix du litre d'alcool pur passerait de 3500 F.CFP à 4700 F.CFP, soit 34% d'augmentation.

Force est de constater que les calédoniens en âge de consommer de l'alcool seront pénalisés alors qu'ils ne font pas tous un usage abusif de ce type de boisson.

Par ailleurs, le conseil économique, social et environnemental pense que l'exception fiscale accordée aux bars, aux restaurants, et aux hôtels va leur permettre d'éviter une baisse de fréquentation. La portée de cette nouvelle politique fiscale sur la consommation d'alcool, grâce aux contrôles à venir, sera mesurée.

De même, l'un des principaux éléments à prendre en compte dans l'ajustement du taux d'imposition est l'impact que peut avoir une augmentation de la fiscalité sur le développement du commerce illicite.

Il est évident que de nombreux facteurs contribuent à l'essor de ce commerce, et la taxation excessive en fait partie.

Car, bien qu'il soit possible de maintenir des taux élevés sans que la contrebande augmente, une **augmentation subite** de la taxation constitue un facteur favorisant pour le commerce illicite des boissons alcoolisées.

A ce titre, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie doit avoir la capacité et la volonté de faire appliquer la loi via des contrôles stricts et inopinés (DAE, polices, direction régionale des douanes).

Le conseil économique, social et environnemental met en exergue que, selon une étude réalisée¹³, l'adoption d'une politique d'augmentation **progressive et régulière** des taxes alliées à des mesures efficaces de lutte contre le commerce illicite constituent le meilleur atout d'un gouvernement pour atteindre ses objectifs budgétaires et de santé publique sans prendre le risque de stimuler ou de renforcer le marché illégal.

Au final, la fiscalité des boissons alcooliques représente un axe essentiel d'une stratégie de réduction de l'alcoolisme, mais celle-ci doit être définie à la fois pour réduire la consommation de l'alcool, financer les coûts majeurs que génère l'alcoolisme pour la société et les actions de prévention et d'aide à l'arrêt.

C.Recommandations

Le conseil économique, social et environnemental estime que la politique fiscale doit avant tout servir les objectifs de rentrées financières notamment en matière de santé publique. En effet, les dispositifs fiscaux proposés constituent un élément clé de cette politique de lutte anti-alcool.

Toutefois, il conteste les augmentations excessives dans ce domaine, et estime donc que celles-ci devraient être revues à la baisse et la recette supplémentaire intégralement affectée à l'ASSNC. Selon son point de vue, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie se doit de trouver le juste équilibre entre un niveau d'imposition qui lui permet de réaliser les objectifs qu'il s'est fixé et une tarification qui ne rende pas les boissons alcooliques inabordables pour les personnes n'étant pas en surconsommation.

Une transparence sur l'utilisation de l'affectation versée à l'ASSNC est de rigueur.

Il met en exergue que les fonds consacrés à l'agence sanitaire et sociale soient plus largement dédiés à la prévention d'alcool de manière pérenne.

En effet, en 2011, seuls 1% et en 2012, 10% des dépenses de l'agence ont été consacrés à la prévention d'addictions, englobant autant l'alcool que le tabac et le cannabis.¹⁴

Ainsi, afin de s'assurer de la bonne utilisation des fonds prélevés au moyen des taxes, le conseil économique, social et environnemental demande que les acteurs impliqués dans la lutte contre l'usage nocif de l'alcool soient informés en toute transparence de ces utilisations.

Enfin, il s'interroge sur la pertinence des mesures favorisant les alcools forts (la bière est en effet plus taxée que le vin, la vente de bière est interdite l'après-midi mais autorisée pour le vin...).

A ce titre, il rappelle que la consommation de boissons alcooliques favorise les comportements à risque ; lutter contre l'usage massif de ce produit, revient à pénaliser **en priorité** les alcools forts dont les effets sont plus rapides et plus nocifs.

13 Par le centre d'étude des politiques économique sur la fiscalité alcool-tabac et les dépenses des ménages, février 2005.

14 Source : ASSNC rapports d'activité 2011/2012.

Le conseil économique, social et environnemental suggère une application de ces mesures au premier jour du mois suivant la publication au journal officiel de la Nouvelle-Calédonie.

D. Position de l'institution sur les avis 03/2014 et 04/2014

Compte tenu de ses observations, le conseil économique, social et environnemental émet un **avis réservé** au **projet de loi du pays portant modification de l'affectation de la taxe de consommation intérieure sur les produits du cru et de fabrication locale**, ainsi **qu'au projet de délibération modifiant les taux de la taxe de consommation intérieure**.

RESERVES EMISES PAR L'INSTITUTION :

- La pérennité des fonds destinés à l'ASSNC ;
- Le suivi et le contrôle de l'usage de ces fonds;
- La modulation de la TCI favorisant les alcools forts.

III – AVIS 05/2014 RELATIF AU PROJET DE DELIBERATION MODIFIANT LA DELIBERATION n°293 DU 14 JANVIER 1992 REGLEMENTANT LES PRIX DE VENTE DES TABACS, CIGARES ET CIGARETTES

A. Présentation de la mesure

La dernière augmentation du prix du tabac en janvier 2011, a permis d'augmenter les recettes de la Nouvelle-Calédonie, sans toutefois inciter un plus grand nombre de personnes à réduire sa consommation, qui apparaît plutôt en augmentation.

Il est ainsi souhaité de poursuivre cette politique de hausse du prix du tabac afin d'une part d'accroître les recettes fiscales et d'autre part, de réduire l'usage du tabac à cause de son coût.

Le prix de vente des tabacs, cigares et cigarettes est différencié selon l'opérateur :

- le *prix de vente régie* s'obtient par le **produit du coût de revient** et du **coefficient fiscal** ;
- la *vente au détail* résulte de l'addition de ce **prix de vente régie** et de la **marge du détaillant** qui est de 11% dans les communes du grand Nouméa et de 13,5% dans l'intérieur et les Îles.

Il est ainsi proposé d'augmenter le coefficient fiscal intervenant dans le prix de vente régie, sans toutefois que cet accroissement ait un effet sur la rémunération des détaillants. De fait, est prévue la réduction d'un point des marges bénéficiaires de ces derniers, soit 10% et 12,5%.

Le coefficient fiscal sera variable et établi de façon à ce que le prix public des cigarettes soit 15% plus cher et celui du tabac à rouler 40%. Par exemple :

- un paquet de cigarette à 950 F.CFP majoré de 15% vaudra 1092 F.CFP ;
- un paquet de tabac à rouler valant 640 F.CFP vaudra 896 F.CFP avec cette augmentation de 40%.

Sur les 2 milliards de F.CFP supplémentaires générés par cette augmentation, 500 millions de F.CFP seront affectés à l'agence sanitaire et sociale et 1,5 milliard de F.CFP nourrira l'assiette des dotations des collectivités.

B. Observations

1. La précocité de la consommation

Dans son étude sur le tabagisme datant de mars 2010, l'ASS-NC a démontré une légère diminution de la consommation des fumeurs calédoniens en termes de nombre de cigarettes fumées par jour¹⁵. Cependant, au cours de l'élaboration du plan ISA, se fondant sur les données disponibles, il a été relevé une précocité de la consommation du tabac connotant ainsi un attrait de la population jeune pour les cigarettes. En effet, en 2010, 13% de la jeunesse calédonienne, âgée de moins de 12 ans, a déjà expérimenté le tabac, dont 2,5% de moins de 7 ans et 2,9% pour les 8 / 9 ans¹⁶.

Ainsi, le conseil économique, social et environnemental alerte sur le phénomène de précocité de la consommation du tabac, sous la forme de cigarettes et de tabac à rouler.

2. Cigarettes, tabac à rouler et à pipes, cigares et cigarillos

Le conseil économique, social et environnemental note que l'objectif des augmentations proposées vise à ramener le prix du tabac au gramme et c'est pour cette raison que la hausse sera variable selon le produit (+15% pour les cigarettes et +40% pour le tabac à rouler).

Evolution de la consommation de tabac, ISEE 2013

	2008	2009	2010	2011	2012
cigarettes (kg)	273 981	290 544	297 228	268 111	296584
autres tabacs (kg)	89 618	94 030	102 465	96 880	104 204
consommation tous tabacs (kg)	363 599	384 574	399 693	364 991	400 788
nb de cigarettes par personne de 15 ans et + par jour	5,6	5,8	6	5,3	5,8

Le tableau ci-dessus démontre que la consommation de ce produit au gramme a augmenté, bien que la moyenne du nombre de cigarette par jour n'enregistre pas cette hausse. Le conseil économique, social et environnemental cite l'exemple de la modification du comportement des fumeurs qui se sont tournés vers un tabac moins cher que les cigarettes, le tabac à rouler ou des cigarettes de moindre qualité.

Il remarque que le tabac à pipes, les cigares et les cigarillos sont également impactés par la modification du coefficient fiscal. De la même façon, les produits destinés à l'exportation, notamment dans les magasins hors taxes, seront également majorés mais de façon minimale.

15 « Etude sur le tabagisme » réalisé en mars 2010 par OMNIBUS pour l'ASS-NC.

16 « Plan 2012-2016 Informer, Sensibiliser, Agir » consultable sur le site internet de l'ASS-NC <http://www.ass.nc/themes/addictologie/plan-isa>

Considérant que l'ensemble des produits du tabac est concerné par cette augmentation, le conseil économique, social et environnemental rappelle l'existence de divers accessoires utilisés dans la consommation du tabac (machine et papier à rouler, filtre, pipes, etc.).

Par ailleurs, il remarque l'usage de plus en plus fréquent de la cigarette électronique, qui, bien qu'il n'existe que très peu d'études à ce sujet, contribue à alimenter l'image positive de la cigarette.

3. La réduction de la consommation par l'augmentation du prix

Avec cette mesure, le prix du paquet de cigarettes dépassera la barre symbolique des 1000 F.CFP. D'autant plus que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie procèdera à des augmentations continues, jusqu'à ce que la réduction de la consommation du tabac soit représentative.

Le Centre national contre le tabagisme (CNCT) estime qu'une hausse d'au moins 10% du tabac conduit à des réductions notamment chez les jeunes ainsi que chez les personnes de catégories socio-professionnelles défavorisées. En deçà de 10%, les risques d'un changement des comportements vers d'autres produits sont plus prévisibles qu'un arrêt définitif est prévisible¹⁷.

*« Un prix élevé du tabac est particulièrement efficace dans la prévention et ce, à deux titres : soit par l'incitation à ne pas commencer, soit en leur permettant de ne pas fumer assez longtemps pour entrer dans un cycle addictif ».*¹⁸

4. L'affectation de la recette supplémentaire

Les produits réalisés par la régie des tabacs sont répartis à 37% à la taxe sur les alcools et les tabacs en faveur du secteur sanitaire et social (TAT3S) directement affectée à l'Agence sanitaire et sociale de Nouvelle-Calédonie¹⁹. Ainsi, selon la direction des services fiscaux, en 2013, sur les 12 milliards de F.CFP enregistrés par la régie des tabacs, 3,2 milliards de F.CFP ont été affectés à l'ASS-NC et 8,8 milliards ont été versés dans l'assiette de dotations des collectivités²⁰.

La hausse proposée du coefficient fiscal des produits du tabac conduira à une augmentation du rendement de la TAT3S de 500 millions de F.CFP et de 1,5 milliard de F.CFP pour l'assiette de dotations des collectivités. De fait, les ressources atteindront :

- 3,7 milliards de F.CFP au total pour l'ASS-NC;
- 10,3 milliards de F.CFP pour les dotations publiques.

17 « Pourquoi une hausse de 6% du prix des cigarettes ne réduit pas la consommation globale du tabac ? », article du professeur Yves MARTINET du Centre national contre le tabagisme. Source : <http://www.cnct.fr/nos-actions-de-plaidoyers-90/introduction-1-67.html>

18 « Propositions pour une nouvelle politique de lutte contre le tabac », rapport au ministre du travail, de l'emploi et de la santé, février 2012, [Le prix du tabac décisif pour protéger notamment les jeunes](#).

19 Article Lp.720 A du **code des impôts de la Nouvelle-Calédonie** : « La taxe sur les alcools et les tabacs en faveur du secteur sanitaire et social (TAT3S), applicable aux produits mentionnés aux articles Lp. 720 B et Lp. 720 D, est affectée à compter du 1er janvier 2010, à l'agence sanitaire et sociale de Nouvelle-Calédonie. »

20 Sources : direction des services fiscaux de la Nouvelle-Calédonie.

Tout en étant favorable à l'augmentation du prix des produits du tabac, devant réduire sa consommation notamment par les plus jeunes, le conseil économique, social et environnemental souligne que le taux de la TAT3S de 37% ne sera pas modifié et par conséquent, la répartition des produits du tabac restera la même.

Par ailleurs, alors qu'il a été avancé au conseil économique, social et environnemental que l'ASS-NC imputera la recette supplémentaire de 500 millions de F.CFP au fonds de prévention contre les addictions, il s'interroge sur l'opportunité d'affecter dans le fonds une autre partie de la TAT3S, dont une grande partie est utilisée pour le financement des infrastructures hospitalières²¹.

5. La consommation de produits moins onéreux, plus nocifs

Le CNCT alerte sur le transfert de la consommation vers d'autres produits qui sont moins onéreux que les cigarettes, mais plus nocifs.

Ainsi la métropole a vu fleurir la consommation du tabac à rouler et des cigarillos de même que le contournement des mesures par des produits échappant à la fiscalité.

Le conseil économique, social et environnemental note que ces produits de contournements seront augmentés à commencer par le tabac à rouler qui enregistrera une hausse de 40%. Il salue cette augmentation sachant que ce produit est plus nocif que la cigarette classique compte tenu de l'absence de dispositif filtrant les goudrons, présents en fortes quantités. D'autant plus que le tabac à rouler est généralement associé au cannabis (produits mélangés.)

A ce propos, le conseil économique, social et environnemental attire l'attention sur la possible hausse de la consommation du cannabis résultant d'une forte augmentation du prix des produits du tabac. Il rappelle que le cannabis, bien qu'illégal, est souvent plus accessible et moins onéreux que le tabac lui-même.

C.Recommandations

Suite aux observations relevées ci-dessus, le conseil économique, social et environnemental émet les recommandations suivantes :

- La **réflexion au sujet du rehaussement du taux de la TAT3S** de façon à augmenter son rendement et concomitamment les recettes de l'ASS-NC;
- **l'analyse de l'évolution de la consommation** dès que l'enquête sur les effets de l'interdiction de fumer dans les établissements publics sera effectuée ;
- la réflexion au sujet des **accessoires du tabac**, à commencer par le papier à rouler.

²¹ C'est en ce sens que l'intégralité du rendement de la TAT3S a été affectée à l'ASS-NC. Ainsi, la part de la Nouvelle-Calédonie pour le financement des infrastructures hospitalières est prise en charge par l'ASS-NC. Source : rapport d'activité de l'ASS-NC 2012.

D. Position de l'institution sur l'avis n°05/2014

Tout en attirant l'attention sur le risque du développement d'un marché noir des produits des tabacs ainsi que de l'augmentation de la consommation du cannabis, le conseil économique, social et environnemental émet un **avis favorable** au **projet de délibération modifiant la délibération n°293 du 14 janvier 1992 réglementant les prix de vente des tabacs, cigares et cigarettes.**

RESERVES EMISES PAR L'INSTITUTION :

- La hausse possible de la consommation du **cannabis** ;
- La prise en compte des **accessoires du tabac** (papier à rouler) ;
- La réflexion au sujet de la **cigarette électronique** ;
- L'analyse de **l'évolution de la consommation** du tabac en Nouvelle-Calédonie ;
- L'étude de la **modification du taux de la TAT3S.**

IV – AVIS 06/2014 RELATIF AU PROJET DE DELIBERATION MODIFIANT LA DELIBERATION N°264 DU 24 NOVEMBRE 2001 PORTANT CREATION DE L'AGENCE SANITAIRE ET SOCIALE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

A. Présentation de la mesure

Etablissement public créé en 2001²², l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie (ASS-NC) a notamment pour mission « *les actions prioritaires d'hygiène publique et de prévention sanitaire de la Nouvelle-Calédonie, les objectifs de protection sociale* »²³. Pour ce faire, elle est chargée « *de mettre en œuvre les programmes prioritaires de prévention et de promotion de la santé décidés par la Nouvelle-Calédonie [...]* »²⁴.

C'est la raison pour laquelle, à l'aune de la mise en œuvre du plan ISA, une série de modifications de la délibération portant sa création est proposée afin de la placer au cœur du dispositif.

➤ **La mise en place d'un fonds spécifique dénommé « fonds addictologie »**

Faisant l'objet d'un budget annexe créé au sein de l'ASS-NC et abondé par l'augmentation de la taxe à la consommation intérieure de 20%, ce fonds permettra de financer certaines mesures du plan, notamment le développement des actions de prévention, à savoir :

- la formation en addictologie des acteurs (les enseignants, les professionnels, etc.),
- le développement des actions de prévention à toutes les échelles ;

²² Délibération modifiée n°264 du 23 novembre 2001 portant création de l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie, JONC n°7595 du 11 décembre 2001 p.6288.

²³ Alinéa 2 de l'article 2 de la délibération susvisée.

²⁴ Article 3 de la délibération précitée.

- l'amélioration de l'offre de soins (places de lits post cure par exemple)
- l'amélioration des connaissances et la promotion de la communication au travers de la création d'un observatoire au sein de l'ASS-NC,
- l'aide aux projets communaux ou associatifs,
- l'investissement pour la sécurité routière avec notamment le nécessaire recrutement de vigiles pour les établissements festifs, la mise en place de fourrières dans les communes demanderesse, la création de postes de contrôleurs afin de veiller à l'application de l'interdiction de vente de tabac et d'alcool aux mineurs, etc.

Cette liste n'est toutefois pas exhaustive et pourra être complétée en fonction des décisions prises par le comité de pilotage gestionnaire dudit fonds.

➤ **La création d'un « comité de pilotage » nommé « comité ISA »**

Cet organisme, interne à l'ASS-NC, sera le garant de la gestion financière du fonds addictologie et définira « *la politique d'action relative aux dépenses* » de ce dernier.

Il est composé :

- du président du gouvernement ou son représentant,
- du président du congrès ou son représentant,
- des présidents des assemblées de province ou leur représentant,
- du président du sénat coutumier ou son représentant,
- du Haut-commissaire ou son représentant,
- du procureur de la République ou son représentant,
- des présidents des associations des maires ou leur représentant,
- du président de l'ASS-NC,
- des quatre élus du congrès siégeant au conseil d'administration de l'ASS-NC ou leur représentant.

➤ **L'intégration des directeurs provinciaux des affaires sanitaires et sociales au conseil d'administration de l'ASS-NC**

B. Observations

Le conseil économique, social et environnemental relève que les missions de l'ASS-NC vont à nouveau être étendues en matière de prévention au sens large. Pour ce faire, ses statuts vont être amendés permettant d'accueillir le financement sur un budget annexe suivi par un comité de pilotage. De fait, elle pourra dispenser des soins en addictologie.

Toutefois, compte tenu de l'importance des nouvelles recettes fiscales affectées à l'ASS-NC (cf. avis 03, 04, 05/2014), le conseil économique, social et environnemental s'interroge sur les actions et les mesures qui seront menées.

En outre, il se félicite de la présence du sénat coutumier dans la composition du comité de pilotage. En effet, il rapporte la meilleure application de la réglementation si celle-ci est transcrite coutumièrement.

C. Recommandations

Compte tenu du budget supplémentaire considérable que sera amené à gérer le comité de pilotage, le conseil économique, social et environnemental suggère que certains acteurs puissent être ajoutés, tels que :

- le président du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie compte tenu que cette institution est une instance représentative de la société civile calédonienne,
- les syndicats et associations du secteur eu égard à leur proximité face à la problématique ou encore au fait qu'ils soient les premiers pénalisés par l'augmentation de ces taxes et de la mise en œuvre de ce plan.

En effet, il estime qu'ils sont en droit d'être informés en priorité sur la vérification de l'efficacité des mesures, les objectifs chiffrés à atteindre avec des échéances et le suivi des moyens de contrôle et de répression.

Par ailleurs, le conseil économique, social et environnemental préconise la priorité à donner au soutien des entreprises dans la mesure où ces dernières rencontrent des difficultés de consommation d'alcool sur leur lieu de travail. En effet, les consultations addictologiques n'étant pas suffisamment connues des sociétés, leur promotion serait à renforcer.

D. Position de l'institution sur l'avis 06/2014

Sous réserve des observations et des recommandations susmentionnées, le conseil économique, social et environnemental émet un **avis favorable** au présent **projet de délibération modifiant la délibération modifiée n°264 du 24 novembre 2001 portant création de l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie**.

RESERVES EMISES PAR L'INSTITUTION :

- **Le soutien aux entreprises** de l'ASS-NC en matière de prévention d'alcool sur le lieu de travail ;
- **L'ajout d'acteurs au comité de pilotage** permettant une meilleure transparence dans la gestion du fonds : le CESE-NC ainsi que des associations et syndicats du secteur.

V – AVIS 07/2014 PORTANT SUR LE PROJET DE DELIBERATION MODIFIANT LA DELIBERATION N°79 DU 15 JUIN 2005 RELATIVE A LA LUTTE CONTRE LE TABAGISME ET L'ALCOOLISME

A. Présentation de la mesure

Dans le cadre de la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie entend renforcer et durcir sa réglementation concernant toutes les formes de publicité et de promotion de ces produits.

La délibération n°79 du 15 juin 2005 est composée de 3 volets concernant la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme et les sanctions pénales prévues. Il est proposé de compléter et de modifier ces volets de la façon suivante.

1. La lutte contre le tabagisme

L'article 2 impose l'interdiction de la présentation du tabac et de ses accessoires au sein des surfaces commerciales, à l'exception des commerces spécialisés, détenant un agrément des services du gouvernement, qui devront tout de même respecter des conditions d'aménagements (par exemple une surface maximum de 4m²).

Les commerces non spécialisés devront masquer leur produit à la vue du client. La seule information tolérée sera une affichette de taille réduite mentionnant la vente de tabac.

L'article 3 porte sur le packaging des produits du tabac qui doivent porter un message sanitaire et l'article 4 fixe des teneurs maximales en goudron, nicotine et monoxyde de carbone autorisées en Nouvelle-Calédonie. Ainsi, seuls les tabacs répondant à ces critères européens seront ouverts à l'importation.

2. La lutte contre l'alcoolisme

L'article 5 du projet de délibération renforce l'interdiction de toutes formes de promotions, quel que soit le lieu de vente ainsi que de la publicité dans la presse locale payante. Ainsi les exceptions jusqu'alors établies à savoir la publicité au sein d'un lieu de vente ou dans la presse locale payante seraient dorénavant interdites. Pour pallier l'absence de financements générés par cette publicité, l'article 6 engage la Nouvelle-Calédonie à utiliser ces espaces pour diffuser des messages préventifs, pour une durée de 2 ans.

L'article 7 rend la vente directe des producteurs de boissons alcooliques aux particuliers interdite et impose que les conditions d'une promotion sur les boissons alcooliques s'appliquent aux boissons non alcooliques.

L'article 8 modifie les conditions de vente des boissons alcooliques notamment par l'aménagement des lieux de vente, la quantité autorisée par personne et l'application de tarifs réduits pour les boissons non alcooliques dans les débits de boisson.

Plus précisément :

- les moyennes et grandes surfaces ainsi que les magasins spécialisés, devront aménager une zone délimitée, accessible sur pièce d'identité et disposant d'une caisse distincte ;
- les petites surfaces et les commerces de détail auront à masquer le rayon dédié aux boissons alcooliques aux heures de fermeture de vente ;
- les consommateurs pourront acheter 8L d'alcool de moins de 22° **OU** 2L d'alcool de plus de 22°.

3. Les sanctions

Les articles 9 à 11 du projet de délibération clarifient les dispositions pénales en établissant des sanctions comprenant des amendes financières, des fermetures administratives ainsi que des suspensions ou retrait d'agrément délivrés pour le non-respect des interdictions.

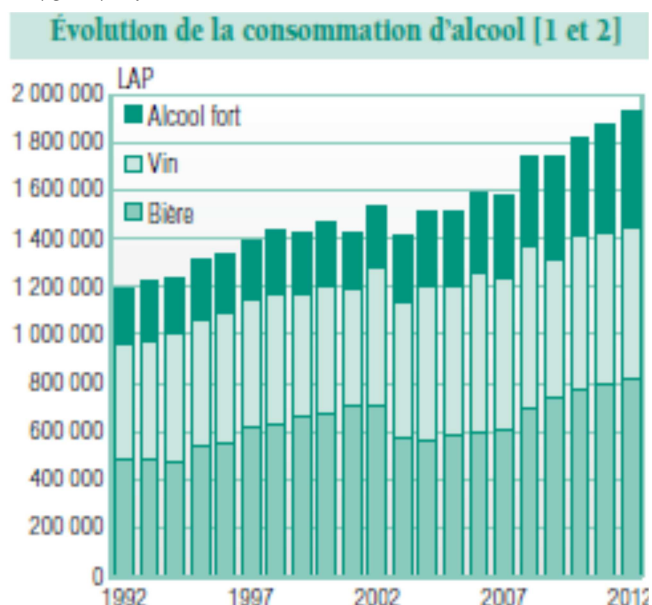
Enfin, l'article 12 accorde un délai de 6 mois aux commerçants pour qu'ils effectuent les aménagements imposés par la réglementation, à compter de l'entrée en vigueur de la délibération modifiée.

B. Observations

En préambule le conseil économique, social et environnemental ré-insiste sur la sévère pénalisation de toute la population avec la mise en œuvre de ce dispositif qui apparaît disproportionné et inopérant car facilement contournable.

Malgré une réglementation existante notamment en matière d'ivresse publique, de restrictions d'accès aux boissons alcoolisées, d'interdiction de fumer dans les lieux publics, **la consommation de ces produits a augmenté ces dernières années.**

Cf. le tableau ci-dessous, pointant la consommation de l'alcool entre 1992 et 2012²⁵.



Les alcools forts sont les produits qui enregistrent la plus forte hausse.

Ceci étant dit, le conseil économique, social et environnemental souligne que ces hausses dans les consommations sont à analyser finement, à la lumière des évolutions démographiques. En effet, il s'agit de la consommation globale de la Nouvelle-Calédonie ramenée au nombre d'habitants et non la consommation des habitants, fondée sur leur habitude.

Néanmoins, il observe que les mesures proposées dans le dispositif ISA proviennent en partie des préconisations émises par l'organisation mondiale de la santé en matière de lutte contre l'alcoolisme et celles émises par le ministère de la santé dans le cadre de ses propositions de lutte contre le tabagisme. Ainsi, il a souhaité mettre en avant ces préconisations à l'intérieur de ses observations.

1. limiter l'attrait du tabac

Selon le ministère de la santé en matière de lutte contre le tabagisme, « pour mettre fin à toute forme de publicité sur le lieu de vente, de nombreux pays et juridictions (Angleterre, Irlande, Afrique du Sud, Singapour, Norvège,

Nouvelle-Zélande, Islande, (...) ont légiféré pour que les produits du tabac sur le lieu de vente soient placés dans des armoires ou des tiroirs fermés, évitant que les paquets (utilisés comme support de publicité) soient exposés notamment à la vue des jeunes »²⁶.

Dans le détail du projet de délibération, le conseil économique, social et environnemental s'interroge sur l'utilité d'exiger un dossier d'agrément ainsi que sur l'absence éventuelle d'arrêté de délivrance des agréments ou de décision de refus notifiés dans les 4 mois aux commerces spécialisés tel que défini à l'article 2.

Le conseil économique, social et environnemental attire l'attention sur le phénomène de la cigarette électronique. Si les effets de cette dernière sont en cours d'étude, il note que ce produit n'entre pas dans le champ d'application du plan ISA.

Or, celui-ci entend modifier les normes et les comportements vis-à-vis du tabac. De fait, il s'interroge sur l'atteinte de cet objectif sans adopter de réglementation notamment au sujet de l'achat par des mineurs de ce produit et sur la provenance de ces cigarettes électroniques. Sachant que, pour ces dernières, les premiers résultats d'enquête démontreraient une nocivité 400 fois moindre que le tabac traditionnel pour les produits de normes européennes.

2. la lutte contre l'alcoolisme

L'essentiel des mesures proposées s'inscrit dans une volonté de restreindre l'accès à l'alcool, considérant que la diminution de la consommation d'un produit est liée à son accessibilité. Selon l'OMS, « *ces efforts supposent souvent de persuader la société environnante de mettre de côté les libertés habituelles du marché et de permettre à la communauté de **restreindre la promotion et la disponibilité des boissons alcoolisées*** »²⁷.

D'autant plus que « (...) *les effets de l'exposition semblent cumulatifs et, dans les marchés où la publicité pour l'alcool est plus répandue, les jeunes gens ont été **davantage enclins à continuer d'augmenter leurs consommations*** (d'alcool) *vers l'âge de 25 ans.* »²⁸

➤ De manière générale :

Le conseil économique, social et environnemental rappelle que la Nouvelle-Calédonie est dotée d'une réglementation rigide en la matière notamment concernant la température de vente des boissons alcoolisées, les restrictions horaires ainsi que la limitation de la publicité. De fait, il s'interroge une nouvelle fois sur l'absence de bilans de ces mesures déjà établies, permettant d'attester de leur efficacité, et il constate certaines modifications des comportements à l'instar de la consommation de bière chaude ou de vin bas de gamme ou l'achat d'alcool en grosses quantité.

²⁶ « Propositions pour une nouvelle politique de lutte contre le tabac », rapport au ministre du travail, de l'emploi et de la santé, février 2012, Le lieu de vente, une incitation pour les plus jeunes.

²⁷ La disponibilité et la consommation d'alcool dans le monde, deuxième rapport du comité OMS d'experts des problèmes liés à la consommation d'alcool. Ceci est par ailleurs réaffirmé dans le **plan d'action de l'OMS 2012-2020** « Les pouvoirs publics doivent prendre des mesures afin de contrôler la disponibilité de l'alcool en cas de besoin, notamment en réglementant la densité des points de vente et les heures de vente ».

²⁸ Les stratégies et interventions efficaces pour réduire les méfaits de l'alcool, deuxième rapport du comité OMS d'experts des problèmes liés à la consommation d'alcool.

➤ **Sur la publicité et la promotion de l'alcool:**

Alors que la délibération originale interdit « *toute propagande ou publicité, directe ou indirecte, en faveur des boissons alcooliques* » dans les supports de communication, à l'exception de la presse écrite payante locale²⁹, cette dernière est concernée par le projet réglementaire. Or, le conseil économique, social et environnemental remarque qu'un grand nombre de publicités pour les boissons alcooliques figurent dans les journaux locaux gratuits, démontrant une insuffisance de contrôle des publicités dans les médias par les services du gouvernement et il constate une nouvelle fois que la réglementation existante est peu appliquée.

Par ailleurs, il a été informé de l'iniquité de cette mesure avec la presse écrite non locale, laquelle n'étant pas assujettie à cette réglementation, pourra émettre un message publicitaire pour une catégorie d'alcool.

➤ **Sur la quantité :**

Le projet de délibération fixe les quantités maximales d'achat par passage en caisse à 8 litres de boissons affichant un titre alcoolémique inférieur ou égal à 22° et à 2 litres pour celles qui dépassent les 22°.

Le conseil économique, social et environnemental s'interroge sur les modalités de calcul qui devront être mises en place pour faciliter les passages en caisses. Il alerte sur les achats non uniformes, par exemple : 4 bouteilles de vin, 12 bières et 1 bouteille de whisky.

Pour aller plus loin, il soulève que quel que soit l'alcool, dès lors qu'il est inférieur à 22°, il sera soumis aux mêmes quantités par passage en caisse. Or, alors qu'une bière affiche un titre alcoolémique de 5° d'alcool pur par litre, le vin lui atteint plus de 10°. Par conséquent, il considère que cette mesure favoriserait la consommation de vin en ce qu'il serait possible d'acheter plus de vin que de bière.

Puis, il alerte sur le développement d'un marché noir, lequel se manifeste déjà avec l'interdiction de vente d'alcool les mercredis, samedis et dimanches après-midi ainsi que les jours fériés. En effet, couplée à la volonté de restreindre les horaires aux seules matinées, cette mesure conduira *de facto* à la multiplication des circuits de distribution parallèle offrant des alternatives, non pas au simple citoyen, mais aux consommateurs abusifs.

➤ **Sur les espaces de vente :**

Le conseil économique, social et environnemental relève le manque de précision concernant les aménagements à effectuer tant dans les grandes et moyennes surfaces (GMS) que dans les commerces de détails. Il s'interroge sur les critères établissant que le rayonnage est conforme à la réglementation, à travers un arrêté dont il regrette l'absence.

A ce sujet, il expose que le délai accordé de 6 mois pour effectuer ces aménagements apparaît insuffisant, particulièrement pour les surfaces commerciales qui devront réaliser de nouvelles infrastructures.

Par ailleurs, il soulève la probabilité que certaines GMS effectuent des demandes d'augmentation de leur surface commerciale afin de répondre à la législation, la question n'étant pas évoquée au sein du projet de délibération.

²⁹ Article 13 de la **délibération n°79 du 15 juin 2005** relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, parue au JONC le 28 juin 2005.

Le conseil économique, social et environnemental pose la question des contrôles qui seront effectués dans ces espaces de vente. Si la zone délimitée ne sera accessible que sur présentation d'une pièce d'identité dans les GMS, il souligne que certains commerces de proximité proposent déjà des boissons alcoolisées à des mineurs et en-dehors des heures d'ouverture autorisées. D'autres sont déjà la cible d'agressions qui tendront à se multiplier.

Le conseil économique, social et environnemental met en exergue la problématique de l'inégalité de traitement entre les commerces spécialisés et les surfaces commerciales, ce qu'il évoque dans ses observations de portée générale ci-dessous.

3. les sanctions

Dans le détail du projet réglementaire, le conseil économique, social et environnemental relève l'absence de précision concernant les modalités de la procédure contradictoire, permettant à un commerçant jugé fautif de présenter ses observations aux services du gouvernement.

Le conseil économique, social et environnemental regrette que les sanctions ne touchent que les commerçants et les industriels, mettant de côté la responsabilité d'un consommateur abusif notamment lorsque ce dernier se trouve en situation d'ébriété sur la voie publique.

C. Recommandations

Suite aux observations émises sur les différentes mesures, le conseil économique, social et environnemental demande l'établissement d'un état des lieux de l'application de la réglementation en vigueur dans l'objectif de cibler les actions efficaces et celles inopportunes.

Si ces mesures sont adoptées, il recommande :

➤ Concernant les sanctions :

- l'intégration dans le projet de délibération de la responsabilité du consommateur à travers des sanctions pour consommation d'alcool sur la voie publique et pour état d'ivresse publique manifeste.

➤ Concernant la lutte contre l'alcoolisme :

- la *précision au sujet de l'aménagement* à apporter en lien avec les commerçants, par le biais de rencontres ou de réunions, mais également avec les collectivités provinciales s'agissant des demandes d'augmentation des surfaces commerciales ;
- l'intégration de la *notion de prévention* dans le projet de délibération renforçant un périmètre de sécurité aux alentours des infrastructures dédiées aux populations les plus jeunes ;
- *l'accompagnement des petits commerçants* à se munir de dispositifs de sécurité (caméra de visionnage, alarmes, etc.) grâce au fonds de lutte contre les addictions, *si ces mesures relatives à la lutte contre l'alcoolisme étaient malgré tout adoptées par le congrès* ;
- l'établissement des *quantités d'achat par passage en caisse selon le taux d'alcool pur* de fait à établir trois niveaux (pour la bière, le vin et les alcools forts) ;

- *l'alignement de la réglementation sur l'article L 17 du code des débits de boissons national, s'agissant de la publicité dans les médias, afin de dissiper l'inégalité entre la presse écrite payante locale, nationale et étrangère*

D. Position de l'institution sur l'avis 07/2014

Tout en étant favorable aux mesures de lutte contre le tabagisme, le conseil économique, social et environnemental attire l'attention sur l'inefficacité des mesures proposées dans le cadre de la lutte contre l'alcoolisme. Par conséquent, il émet un **avis réservé** au **projet de délibération modifiant la délibération modifiée n°79 du 15 juin 2005 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme**.

RESERVES EMISES PAR L'INSTITUTION:

- **L'évaluation des mesures existantes** permettant de démontrer l'efficacité d'une mesure ;
- La nécessaire prise en compte de la **responsabilité du consommateur** dans le projet de délibération d'autant plus qu'il convient de **lutter contre les abus d'alcool**,
- Le projet de délibération vise à lutter contre le tabagisme et l'alcoolisme alors que les problématiques et conséquences économiques et sociales sont différentes.

VI – OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE PORTEE GENERALE

A. Observations

Interpréter ce qui est possible en Nouvelle-Calédonie est essentiel. L'OMS vise à baisser les consommations d'alcool et de tabac avec des normes assez strictes³⁰, chaque pays devant s'adapter. Quoi qu'il en soit, les pouvoirs publics semblent encore avoir du mal à évaluer l'impact de la consommation d'alcool et de tabac sur la population locale.

Dans ce contexte, le conseil économique, social et environnemental émet des observations de portée générale découlant du plan ISA.

1. **Le constat de la mise en œuvre d'un plan extrêmement coercitif**

Après avoir détaillé les mesures composant le plan ISA, le conseil économique, social et environnemental relève qu'il s'agit d'une réglementation particulièrement restrictive de libertés. En effet, celle-ci va peser sur une majorité de la population calédonienne victime des comportements abusifs de certains consommateurs.

³⁰ Exemple : L'OMS préconise 2 unités d'alcool par jours.

Pour aller plus loin dans leur réflexion, il mentionne le risque de l'émergence d'effets pervers tels que l'aggravation de l'inégalité d'accès à des produits licites en fonction des revenus.

2. Une prévention à grande échelle en demi-teinte eu égard au défaut d'application de l'existant

En liminaire, le conseil économique, social et environnemental rappelle que le plan ISA est travaillé depuis plus d'un an entre le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et l'ensemble de ses services compte tenu de sa transversalité (santé, fiscalité, douanes, etc.). De fait, il relève la portée globale du plan ISA, dans lequel les mesures règlementaires s'insèrent. Certes, l'ambition du plan ISA est de poursuivre et intensifier la politique actuelle en matière de réduction de la consommation du tabac³¹ mais il est également question du renforcement des moyens mis à dispositions pour lutter contre les addictions.

Il remarque que le plan ISA constitue un travail sur une génération entière, d'une politique de prévention, de contrôle et de répression sur du long terme afin que la Nouvelle-Calédonie puisse se débarrasser du fléau de l'alcool. Il a été mentionné que l'objectif prioritaire du plan ISA serait également de renforcer l'existant.

Néanmoins, il regrette que ce plan arrive tardivement alors que, non seulement certaines pratiques illégales ont été banalisées, mais les précédentes mesures ont également échoué eu égard aux données globales recueillies.

Pour étayer ses propos, il avance le défaut de répression de l'état d'ébriété sur la voie publique pour lequel il semblerait que seules la police nationale et la gendarmerie soient habilitées à verbaliser. C'est la raison pour laquelle plusieurs mesures ont été annoncées à l'institution, ne figurant pas dans les projets de texte, notamment :

- l'élargissement des compétences des polices municipales afin qu'elles puissent elles aussi émettre de telles amendes,
- l'augmentation du nombre de cellules de dégrisement et l'acquisition de radars financés par le fonds addictologie de l'ASS-NC,
- le développement de moyens communaux tels que les fourrières, les brigades, etc. également soutenus par ledit fonds,
- le renforcement des moyens humains en matière de contrôle et de répression financé de façon similaire.

Aujourd'hui, seule Nouméa dispose réellement de moyens pour contrer l'ivresse publique qui demeurent, cependant, insuffisants. Aussi, le conseil économique, social et environnemental s'interroge sur les effets concrets des mesures proposées relatives à l'ébriété sur la voie publique.

Par ailleurs, bien que le phénomène de violences urbaines et sociales soit important en Nouvelle-Calédonie, le conseil économique, social et environnemental souligne que l'alcool ne peut être visualisé qu'à travers les rixes et les accidents routiers. En effet, sont également concernées les violences conjugales dont l'alcool est souvent l'élément déclencheur. En outre, la consommation d'alcool et de cannabis engendrent aussi une déscolarisation. Aussi, le renforcement des forces de l'ordre ne sera pas

³¹ Cf. l'interdiction de fumer dans les lieux publics et les précédentes augmentations de prix.

suffisant pour corriger tous ces maux. C'est pour cette raison qu'un équilibre est nécessaire entre la répression, la prévention et l'accessibilité afin que les normes sociales et la banalisation de la consommation de l'alcool changent eu égard au taux de mortalité de 20% entraîné par ces addictions (alcools et tabacs).

Pour conclure, le conseil économique, social et environnemental regrette que l'application de la réglementation déjà adoptée dans ce secteur reste insuffisante.

3. La problématique du mille-feuilles de compétences

Le conseil économique, social et environnemental note que l'ensemble des mesures proposées ne relèvent pas uniquement de la Nouvelle-Calédonie mais également de la compétence des provinces, des communes et de l'Etat. Aussi, sans une coordination et un soutien par l'ensemble des collectivités, le plan ISA ne pourra être réellement efficient tel que proposé.

➤ L'harmonisation provinciale des heures de fermeture de la vente d'alcool

Le conseil économique, social et environnemental rappelle que, conformément à l'article 47-III de la loi organique modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie, les provinces sont compétentes en matière de débit de boissons. Ces dernières ont chacune procédé à l'élaboration et l'adoption d'une réglementation propre, telles que :

- Province des Iles Loyauté : délibération modifiée du 10 mai 1996 portant réglementation de débits de boissons et lutte contre l'alcoolisme³²,
- Province Nord : délibération modifiée du 7 avril 1993 relative au régime des boissons³³,
- Province Sud : délibération modifiée du 13 décembre 1989 relative aux débits de boissons dans la province Sud³⁴.

A ce titre, le conseil économique, social et environnemental indique la possibilité offerte aux provinces de déléguer aux communes leur compétence en matière de débit de boissons³⁵, option retenue uniquement par la province Sud³⁶.

Les trois délibérations diffèrent sur plusieurs points notamment :

- sur les horaires dont le dispositif est complété par les arrêtés du Haut-commissaire qui réglemente entre autres la vente d'alcool le week-end,
- sur les sanctions en cas d'infraction à la réglementation,
- sur la vente à emporter de boissons fraîches alcoolisées.

C'est la raison pour laquelle il a été proposé dans **le vœu aux provinces** une harmonisation des règles applicables dans ce secteur tant pour le public que pour les professionnels. Selon l'OMS, « *d'une manière générale, le fait de*

32 Délibération modifiée n°96-18/API du 10 mai 1996 portant réglementation de l'exploitation de débits de boissons et lutte contre l'alcoolisme, *JONC n°7210 du 8 avril 1997 p.1011.*

33 Délibération modifiée n°44-93/APN du 7 avril 1993 relative au régime des boissons, *JONC n°6916 du 11 mai 1993 p.1596.*

34 Délibération modifiée n°53-89/APS du 13 décembre 1989 relative aux débits de boissons dans la Province Sud.

35 Article 47-III de la loi organique modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie : « *L'assemblée de province peut déléguer aux communes compétence pour l'instruction et la délivrance, la suspension et le retrait des autorisations individuelles en matière de débits de boissons* ».

36 Délibération n° 07-2000/APS du 3 mars 2000 portant délégation de compétence aux communes en matière de débits de boissons, *JONC n°7448 du 28 mars 2000 p. 1318.*

réduire le nombre d'heures ou de jours où la vente de boissons alcoolisées est autorisée se traduit par une diminution du nombre de problèmes liés à l'alcool, notamment d'homicides et agressions »³⁷. En effet, le conseil économique, social et environnemental observe la fermeture sur certaines communes et pas dans d'autres, localisées à proximité par exemple.

De plus, il note la problématique existante concernant l'interdiction pour les grandes surfaces de vendre de l'alcool l'après-midi, incluant le vin, alors même que les cavistes en sont exonérés.

Lors de la mise en œuvre de la restriction horaire, il rappelle le nombre limité de cavistes justifiant cette exonération. Or, à ce jour, face à la multiplication de ces commerces spécialisés dans toute la grande terre, les questions resurgissent.

➤ **La mise en œuvre de la répression**

Le conseil économique, social et environnemental constate l'impuissance de la police, alors que la consommation d'alcool sur la voie publique est interdite, au même titre que l'état d'ébriété, déplorant le manque de volonté des pouvoirs publics de se confronter aux problèmes. Toutefois, il souligne la différence entre les forces de l'ordre relevant directement de l'Etat (police nationale et gendarmerie nationale) sur lesquelles la Nouvelle-Calédonie n'a aucune emprise et celles relevant des communes (police municipale) qui, bien que restant collectivité étatique, sont composées d'élus calédoniens. Aussi, la police municipale ne peut sanctionner aussi sévèrement ces comportements tant par la verbalisation dont les amendes demeurent dérisoires ou par la mise en cellule de dégrisement puisque celle-ci n'en dispose d'aucune. De plus, le conseil économique, social et environnemental relève que très peu de communes disposent de ces forces de l'ordre, ces dernières n'étant de toute manière pas constituées des effectifs suffisants pour les missions qui leur sont attribuées.

C'est la raison pour laquelle **une résolution est adressée à l'Etat**. En effet, le conseil économique, social et environnemental estime que les sanctions sont essentielles pour l'efficacité de la réglementation en matière de consommation d'alcool.

Cependant, dans ce projet de résolution relatif à la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme en Nouvelle-Calédonie, le conseil économique, social et environnemental acte plusieurs points :

- le renforcement des contrôles de l'interdiction de vente d'alcool et de tabac aux mineurs,
- l'association des polices municipales aux contrôles et à la verbalisation relatifs à l'interdiction de la vente de tabac aux mineurs, dans le cadre des conventions de coordination entre les forces de sécurité nationales et les polices municipales.

Or, dans le cadre de la présentation du plan ISA, le conseil économique, social et environnemental observe qu'il lui a été annoncé un renforcement plus large des compétences de la police municipale et non uniquement limitées à l'action sur les mineurs.

³⁷ Rapport OMS « Les stratégies et interventions efficaces pour réduire les méfaits de l'alcool ».

4. Les consultations des acteurs

Le conseil économique, social et environnemental a eu le regret d'apprendre que la consultation des professionnels datait de 2012 c'est-à-dire au stade d'ébauche du projet ISA. Ceux-ci ont pris connaissance du projet final uniquement suite à la sollicitation du CESE-NC. Bien que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie leur ait concédé une réunion d'information, il estime ce processus participatif insuffisant compte tenu des enjeux financiers et organisationnels pour ces partenaires tels que par exemple le coût des aménagements des espaces de vente d'alcool. De plus, certains acteurs, tels que le syndicat des restaurants, bars et discothèques par exemple, n'ont pas été invités à participer aux travaux.

Cependant, il rapporte l'approbation globale de ces derniers même si quelques remarques ont été soulevées.

Enfin, compte tenu également de l'enjeu majeur pour toute la population en matière d'addictologie, le conseil économique, social et environnemental se félicite de la participation du sénat coutumier dans l'élaboration du plan ISA.

5. La mise en œuvre d'un suivi des mesures proposées

➤ L'absence de l'exploitation des données spécifiques

Le conseil économique, social et environnemental note l'absence de tout bilan analytique des données chiffrées sur l'efficacité des mesures existantes en tenant compte notamment des données démographiques.

Pour ce faire, il insiste sur l'indispensable soutien des élus aux politiques publiques, a contrario du précédent plan de lutte contre les addictions.

➤ La création d'un observatoire de la santé

Le conseil économique, social et environnemental note la volonté de la création d'un observatoire de la santé au sein de l'ASS-NC. Celui-ci permettrait de cibler les consommateurs (profils, habitudes, etc.) sur l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie. Il devra élaborer des indicateurs qui serviront à évaluer les mesures du plan et les adapter selon les résultats obtenus.

Bien qu'il relève l'utilité de ses fonctions, il met en exergue la multiplication des organismes consultatifs composés des mêmes acteurs. Aussi, il se questionne quant à l'édification d'une instance unique dédiée au secteur de la santé.

➤ Le renforcement des moyens humains de la direction des affaires économiques de la Nouvelle-Calédonie (DAE-NC)

Le conseil économique, social et environnemental note la création d'un service à la DAE-NC, composé d'un inspecteur et de contrôleurs, afin de renforcer les contrôles dans le cadre de l'interdiction de la vente de tabac et d'alcool aux mineurs. Dans l'attente que l'impact financier soit reporté au budget de la Nouvelle-Calédonie, il rapporte que ces personnels seront recrutés sur la base du fonds addictologie géré par l'ASS-NC et mis à disposition de la direction concernée.

B.Recommandations

En préliminaire et bien que le conseil économique, social et environnemental reconnait la qualité et l'ampleur du travail réalisé pour l'élaboration du plan ISA, il estime **prioritaire l'application de l'existant avant l'adoption de toutes nouvelles mesures.**

1. Le renforcement nécessaire des moyens humains et matériels

➤ L'augmentation nécessaire du nombre des agents de la DAE-NC

Le conseil économique, social et environnemental relève la nécessité d'une augmentation des agents de la DAE-NC afin de pouvoir procéder aux contrôles de la commercialisation illicite. A ce titre, leur recrutement étant momentanément financé par le fonds addictologie géré par l'ASS-NC, il souhaite que ces agents soient pris en charge par le budget de la Nouvelle-Calédonie et qu'ils interviennent sur l'ensemble du territoire.

➤ Le suivi des mesures proposées à l'issue de leur éventuelle adoption

Le conseil économique, social et environnemental insiste sur l'importance de la mise en œuvre des mesures en matière de prévention, contrôle et répression pour le secteur de la santé sur l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie. Aussi, il espère que cette dynamique revêtira un caractère pérenne, au-delà des échéances politiques.

➤ Le renforcement de l'application de l'existant

Le conseil économique, social et environnemental juge primordial que la répression puisse être suivie d'effets afin que ces restrictions et ces mesures préventives puissent être réellement efficaces.

Pour ce faire, s'agissant de la consommation d'alcool sur la voie publique et de l'ivresse publique, il préconise l'imposition de la tolérance zéro avec la saisie des véhicules, la création de fourrières, la construction de cellules de dégrisement, la destruction sur place de l'alcool en possession du contrevenant et l'augmentation des contrôles d'alcoolémie.

A ce titre, il émet le vœu que les autorités coutumières soient associées à la mise en œuvre de ces mesures de prévention et de répression.

En sus des moyens matériels à mettre en œuvre, le conseil économique, social et environnemental déplore la défaillance avérée de l'Etat dans ce secteur. Non seulement, il souhaite que celui-ci exerce pleinement sa compétence pour l'application des mesures prises par la Nouvelle-Calédonie mais renforce son intervention.

En outre, il souligne l'importance des actions de certaines associations du secteur dont les moyens matériels et financiers devraient être renforcés. Pour étayer ses propos, faute de moyens, il cite l'abandon de la promotion du « capitaine de soirée » alors qu'il s'agit d'un mécanisme aujourd'hui entré dans les mœurs en métropole.

Enfin, il tient à rappeler une préconisation du conseil économique et social lorsque celui-ci a été amené à se prononcer sur la modification du code des débits de boissons de la province Sud, qu'il soutient toujours :

*« Afin de lutter au mieux contre les problèmes liés à l'alcoolisme, le conseil économique et social estime indispensable que soient prévues des mesures répressives plus fortes et donc plus dissuasives. »*³⁸

2. Le bien-fondé d'une sécurisation de la santé publique en Nouvelle-Calédonie

Sur le principe, en tant que représentant de la société civile, le conseil économique, social et environnemental ne peut être opposé à la mise en œuvre d'un plan destiné à la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme au travers de l'accent mis sur la prévention en matière de santé publique. De plus, dans un souci de prévention « pays », il souhaite que l'ensemble des mesures soient effectives dans toute la Nouvelle-Calédonie.

Pour ce faire, il souligne la responsabilité des différentes collectivités concernées (l'Etat, les communes, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les autorités coutumières) compte tenu des enjeux afférents à une telle démarche pour la population.

Bien qu'un plan de lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme se veuille être le garant de la santé publique en Nouvelle-Calédonie au travers de différentes mesures de prévention, d'information, de prise en charge et de répression, le conseil économique, social et environnemental met en exergue la responsabilité individuelle face aux abus.

3. La prise en compte d'éléments complémentaires

Le conseil économique, social et environnemental revient sur la nécessité de réaliser un bilan de l'application des mesures existantes car, à ce jour, aucune analyse des données chiffrées ne permet de quantifier l'efficacité des précédents dispositifs. En effet, il rappelle l'existence de textes qui ne sont pas respectés. C'est la raison pour laquelle il insiste sur l'importance d'une **application effective** des mesures avec un suivi par le biais de la répression réelle et du contrôle par les pouvoirs publics.

Aussi, il demande au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de dresser un bilan du résultat et des effets des mesures déjà adoptées avant de procéder à l'approbation du plan ISA.

De surcroît, le conseil économique, social et environnemental déplore le défaut de prise en compte d'une addiction conséquente en Nouvelle-Calédonie : le cannabis. En effet, en termes de prévention, aucune mesure n'est instaurée, le cannabis n'est pas visé alors qu'il demeure un danger absolu. Bien qu'il soit interdit, il semble trop facilement accessible. Aussi, bien que cette substance soit illicite, il estime que le cannabis reste le grand oublié du plan ISA.

³⁸ Rapport et avis du conseil économique et social n°06/2011 du 1^{er} mars 2011 Saisine en urgence de la province Sud concernant le projet de délibération portant modification du code des débits de boissons, JONC n°8620 du 22 mars 2011 p.2481.

Par ailleurs, le conseil économique, social et environnemental relève l'absence d'une autre substance psychotrope, le kava, pour laquelle le CESE a été amené à se prononcer sur un projet de réglementation en 2012 toujours non adopté à ce jour³⁹.

Enfin, il revient sur la responsabilité individuelle des consommateurs abusifs sur lesquels doit s'exercer en priorité la coercition.

RESERVES EMISES PAR L'INSTITUTION :

- Le **défaut de l'application de l'existant** notamment compte tenu que certaines pratiques illégales sont devenues banales ;
- Le **défaut d'état des lieux** et d'analyse des données chiffrées notamment sur les plans précédents mis en œuvre ;
- Le **risque du développement d'effets pervers** tels que la fracture existante entre les différents revenus en Nouvelle-Calédonie, la multiplication des vols et agressions dans les épiceries, etc. ;
- Le **partage de compétences** entre l'Etat, les communes, la Nouvelle-Calédonie et les provinces ne permettant pas une harmonisation de la législation ainsi qu'à défaut de coordination, le contrôle et la répression efficaces de son application ;
- Le regret de **l'absence de consultations optimales** des acteurs ;
- La **création d'un énième organisme consultatif** au travers de l'observatoire de la santé, limité à l'addictologie, au sein duquel siègeront toujours les mêmes acteurs du secteur ;
- Le regret que **toutes les substances addictives**, notamment le cannabis et le kava, **ne soient pas plus intégrées** au sein de ce plan.

³⁹ Rapport et avis n° 11/2012 du 22 juin 2012 concernant la saisine relative au projet de délibération portant réglementation des établissements organisant la consommation de kava (nakamals), JONC n°8812 du 07 août 2012 p.5743.

VII – CONCLUSION GLOBALE

Bien qu'il ait été mentionné que le plan ISA soit sujet à un examen et à une adoption dans sa globalité, le conseil économique, social et environnemental a également relevé l'intérêt d'étudier et d'adopter les mesures indépendamment les unes des autres.

Outre les recommandations et réserves émises par le conseil économique, social et environnemental, ce dernier met en exergue que ce plan fait reposer tout son dispositif sur la responsabilité sociétale en lieu et place de la responsabilité individuelle ; c'est la consommation abusive d'alcool qui doit être sanctionnée et non le produit lui-même.

Dès lors, il insiste sur la problématique principale visant à responsabiliser les consommateurs de tabac, mais surtout d'alcool face aux effets collatéraux qu'ils engendrent en consommation abusive : sur les lieux de travail, en termes de délits routiers, de violences conjugales, ou encore de déscolarisation.

A ce titre, le conseil économique, social et environnemental estime que la prévention scolaire est fondamentale compte tenu de l'âge précoce auquel les jeunes calédoniens succombent à l'alcool.

De plus, il considère que tout ce dispositif tend à porter atteinte aux consommateurs modérés et risque de créer des inégalités de traitement.

Non seulement les mesures de prévention concernant l'alcool et le tabac auraient dû être traitées séparément, mais les autres substances addictives présentes localement, (surtout le cannabis et le kava) auraient dû être prises en compte.

Enfin, le conseil économique, social et environnemental souhaite mettre l'accent sur la mise en œuvre des mesures existantes, car, quand bien même **la représentation de la société civile est favorable à l'adoption d'un plan global de lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, surtout en termes de prévention et de répression**, il s'interroge sur l'applicabilité du dispositif ISA n'ignorant pas que les réglementations existantes n'ont été que partiellement suivies d'effets.

Dès lors, le conseil économique, social et environnemental émet un avis réservé au dispositif ISA de lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme.

LE SECRETAIRE DE SEANCE



Jérôme PAOUMUA

LE PRÉSIDENT



Yves TISSANDIER